

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Pendidikan merupakan salah satu faktor penting dalam pembangunan suatu negara. Karena pendidikan mempunyai peranan yang sangat strategis dalam mengembangkan sumber daya manusia (SDM) berkualitas agar bangsa kita mempunyai SDM yang ahli, terampil, kreatif dan inovatif. Kualitas SDM ini sangat diperlukan jika Indonesia ingin menjadi negara yang berhasil menguasai, mengembangkan ilmu pengetahuan, teknologi dan industrialisasi sehingga mampu menghadapi persaingan Global.¹

Menurut Undang-undang No.20 Tahun 2003 Pendidikan adalah usaha sadar dan terencana untuk menjadikan suasana belajar dan proses pembelajaran agar peserta didik secara aktif mengembangkan potensi dirinya untuk memilih kekuatan spiritual keagamaan, pengendalian diri, kepribadian, kecerdasan, akhlak mulia, serta keterampilan yang diperlukan dirinya, masyarakat, bangsa dan negara.² Untuk mencapai tujuan pendidikan yang mulia ini, disusunlah kurikulum yang merupakan seperangkat rencana dan pengaturan mengenai tujuan, isi, dan bahan metode pembelajaran. Kurikulum digunakan sebagai pedoman dalam penyelenggaraan kegiatan pembelajaran untuk mencapai tujuan pendidikan.

¹ Wayan Koster, *Restrukturisasi penyelenggaraan pendidikan : studi kapasitas sekolah dalam rangka desentralisasi pendidikan*, Jurnal pendidikan dan kebudayaan, edisi september, no.25 Tahun 2000, hal.1

² Undang-Undang No.20 Tahun 2003, Tentang Sistem Pendidikan Nasional, Jakarta,CV, Mini Jaya Abadi, 2003, hal. 5

Dalam upaya untuk mengendalikan mutu pendidikan secara nasional dan sebagai bentuk akuntabilitas penyelenggara pendidikan kepada pihak-pihak yang berkepentingan, maka dilakukan evaluasi. Evaluasi ini dilakukan oleh lembaga mandiri secara berkala, menyeluruh, transparan, dan sistemik untuk menilai pencapaian standar nasional pendidikan.³

Pemerintah menggunakan ujian nasional (UN) sebagai instrumen evaluasi hasil pembelajaran. Ujian nasional adalah kegiatan pengukuran dan penilaian kompetensi peserta didik secara nasional pada jenjang pendidikan dasar dan menengah. Ujian ini bertujuan untuk mengukur kompetensi lulusan pada mata pelajaran tertentu dalam kelompok mata pelajaran ilmu pengetahuan dan teknologi. Hasil UN digunakan sebagai salah satu pertimbangan untuk pemetaan mutu pendidikan, seleksi masuk jenjang pendidikan berikutnya, serta sebagai penentuan kelulusan siswa.

Ujian Nasional adalah instrumen pengukur standar kompetensi lulusan dari segi aspek kognitif. Dalam kaitannya dengan mutu pendidikan, UN hanya melakukan evaluasi terhadap peserta didik. Padahal, menurut pasal 57 ayat 2 UU Sisdiknas mutu pendidikan seharusnya didasarkan pada evaluasi yang mencakup peserta didik, lembaga, dan program pendidikan.⁴

Badan Standar Nasional Pendidikan (BSNP) merupakan lembaga independen yang ditunjuk sebagai pelaksana ujian nasional. Hal ini sebagaimana termaktub dalam Peraturan Pemerintah No.19 tahun 2005 tentang

³ Ibid, hal.39

⁴ Yuyun, Yunengseh, dkk. *Ujian nasional: Dapatkah Menjadi Tolak Ukur Standar Nasional Pendidikan (Hasil Kajian Ujian Nasional Matematika Pada Sekolah Menengah Pertama)*, Jakarta: Putera Sampoerna Foundation, 2008. Hal 1

Standar Nasional Pendidikan Pasal 67, (1), bahwa untuk menyelenggarakan ujian nasional (UN) yang diikuti peserta didik pada setiap satuan pendidikan jalur formal pendidikan dasar dan menengah dan jalur informal pendidikan dibentuklah lembaga independen.⁵

Berdasarkan Pasal 68 PP No.19 2005, hasil ujian nasional digunakan sebagai salah satu pertimbangan untuk (1) pemetaan prasarana dan atau satuan pendidikan (2) dasar seleksi masuk jenjang pendidikan berikutnya; (3) penentuan kelulusan peserta didik dari program dan atau satuan pendidikan; (4) pembinaan dan pemberian bantuan kepada satuan pendidikan dalam upayanya untuk meningkatkan mutu pendidikan.⁶

Sementara dalam keputusan Menteri Pendidikan Nasional No.153/u/2003 ditegaskan bahwa Ujian Nasional (UN) berfungsi sebagai alat pengendali mutu pendidikan secara nasional, pendorong peningkatan mutu pendidikan secara nasional, bahkan dalam menentukan kelulusan peserta didik, dan sebagai bahan pertimbangan dalam seleksi penerimaan pada jenjang pendidikan yang lebih tinggi. Ujian Nasional merupakan salah satu bentuk evaluasi belajar pada akhir tahun pelajaran yang diterapkan pada beberapa mata pelajaran.

Sebagai bentuk evaluasi, ujian nasional harus dapat dipakai untuk mengukur pencapaian tujuan pendidikan yang telah ditentukan. Dengan demikian, UN seharusnya dapat menjawab pertanyaan tentang ketercapaian tujuan pendidikan nasional sebagaimana tertuang dalam Undang-undang No 20

⁵ Khairudin,dkk, *Kurikulum Tingkat Satuan Pendidikan*,Yogyakarta, Pilar Media, 2002, hal.297

⁶ Peraturan Pemerintah No.19 Tahun 2005 tentang Standar Nasional Pendidikan. hal 15

tahun 2003 pasal 3, bahwa pendidikan bertujuan untuk berkembangnya potensi peserta didik agar menjadi manusia yang beriman dan bertakwa kepada Tuhan Yang Maha Esa, berakhlak mulia, sehat, berilmu, cakap, kreatif, mandiri dan menjadi warga negara yang demokratis serta bertanggung jawab.⁷

Untuk mencapai tujuan pendidikan tersebut konsekuensinya adalah evaluasi yang diterapkan harus mampu melihat sejauh mana ketercapaian setiap hal yang disebutkan dalam tujuan tersebut. Evaluasi harus mampu mengukur tingkat pencapaian setiap komponen yang tertuang dalam tujuan pendidikan. Pertanyaannya adalah apakah evaluasi yang dipakai dapat menjawab semua pertanyaan tentang tingkat pencapaian tujuan sebagaimana disebutkan dalam Undang-undang No 20 tahun 2003 tentang sistem pendidikan nasional? Apakah UN dapat memberikan informasi tentang keimanan dan ketakwaan peserta didik terhadap Tuhan Yang Maha Esa? Apakah UN dapat menjawab tingkat kreativitas dan kemandirian peserta didik? Apakah UN dapat menjawab sikap demokratis anak? Dapatkah UN memberikan semua informasi tentang tingkat ketercapaian tujuan pendidikan yang telah ditetapkan tersebut?

Selanjutnya, Keputusan Mendiknas No. 153/U/2003 menyatakan bahwa pelaksanaan UN bertujuan untuk mengukur pencapaian hasil belajar peserta didik melalui pemberian tes. Walaupun demikian, penyelenggaraan Ujian Nasional sebagai sarana evaluasi sampai sekarang tidak lepas dari pro dan kontra terhadap keberadaan UN. Dan klimaksnya adalah adanya gugatan terhadap UN pada tahun 2004, dan pasca pelaksanaan UN tahun 2005-2006.

⁷ Undang-Undang Republik Indonesia No.20 Tahun 2003. Op.cit. Hal 5.

Beberapa kali sempat terlontar rencana atau keinginan dari beberapa pihak untuk menghapus atau meniadakan Ujian Nasional, misalnya pada tahun 2005, komisi X DPR RI pernah menolak kebijakan pemerintah kususnya mendiknas Bambang Sudibyo yang bersikukuh tetap melaksanakan UN ditahun 2005 yang lalu. Menurut ketua komisi X pelaksanaan UN bertentangan dengan UU sistem pendidikan nasional No.20 tahun 2003. Dalam pasal 58 Undang-undang sisdiknas tersebut juga dinyatakan bahwa evaluasi belajar peserta didik dilakukan oleh pendidik untuk memantau proses, kemajuan dan perbaikan hasil belajar peserta didik secara berkesinambungan.⁸

Terlebih setelah dikeluarkannya amar putusan Mahkamah Agung (MA), dimana dalam putusannya Nomor 2596 K/PDT/2008, Mahkamah Agung menolak permohonan kasasi tergugat, yang diputus pada 14 September 2009.⁹ Pasca putusan tersebut, terjadi polemik dan kesimpangsiuran apakah UN dilaksanakan atau tidak, maka pemerintah melalui BSNP menegaskan bahwa

⁸ Kompas, senin 24 januari. 2005. Adapun kronologi awal dan sikap penolakan terhadap UN adalah sebagai berikut; Gugatan awal yakni uji materi terhadap Kepmendiknas Nomor 153/U/2003 tentang Ujian Akhir Nasional (UAN). Mahkamah Agung melalui putusan Nomor 04G/Hum/2004 menolak permohonan Hak Uji Materi dari para penggugat. Salah satu pertimbangan para hakim adalah bahwa UAN tidak bertentangan dengan Undang-Undang Nomor 20 tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional, bahkan merupakan pelaksanaan Undang-Undang Nomor 20 tahun 2003 tentang Sisdiknas Pasal 35, Pasal 57, dan Pasal 58. Dengan ditolaknya permohonan Hak Uji Materi tersebut, BSNP menyelenggarakan UN untuk pertama kalinya pada tahun pelajaran 2005/2006.

⁹ www.Republika.co.id/kanal/pendidikan 6 januari 2010, diakses pada 12 Oktober 2013. Pasca pelaksanaan UN tahun 2005-2006, penyelenggaraan UN digugat oleh Tim Advokasi Korban Ujian Nasional (TEKUN). Pengadilan Negeri Jakarta Pusat melalui putusan Nomor 228/Pdt.G/2006/PN.Jkt. Pst Tanggal 21 Mei 2007 menolak gugatan primer dan menerima gugatan subsidier. Pengadilan Negeri Jakarta Pusat memerintahkan kepada tergugat untuk (a) meningkatkan kualitas guru, (b) melengkapi sarana dan prasarana sekolah, (c) memberikan akses informasi yang lengkap, (d) mengambil langkah kongkrit untuk mengatasi dampak psikologis dan mental peserta UN, dan (e) meninjau kembali Sistem Pendidikan Nasional. Tergugat akhirnya menempuh jalur hukum terakhir, yaitu mengajukan kasasi kepada Mahkamah Agung. Dalam putusannya Nomor 2596 K/PDT/2008, Mahkamah Agung menolak permohonan kasasi tergugat, yang diputus pada 14 September 2009. Bambang Suryadi, *Titik terang Penyelenggaraan UN 2010*, dalam Buletin BSNP, Vol 5, No 1, Maret 2010, hal 10

akan tetap melaksanakan UN tahun 2010, dengan dalih bahwa; (1) putusan pengadilan tidak secara eksplisit menyatakan melarang penyelenggaraan UN, (2) pemerintah telah melakukan perbaikan sarana dan prasarana, serta telah pula meningkatkan kualitas dan kesejahteraan guru melalui program sertifikasi dan pelatihan bagi tenaga guru. Dan (3) sejalan dengan perbaikan tersebut, maka BSNP akan tetap menyelenggarakan UN pada 2010 sesuai dengan jadwal yang ditetapkan dan hal itu juga telah diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 19/2005 tentang Standar Nasional Pendidikan.

Salah satu alasan pihak Penggugat (kontra) adalah bahwa pendidikan seharusnya tidak hanya mengukur dengan satu aspek, tetapi harus pula menilai aspek moral, sikap, dan keaktifan dalam belajar. Dengan demikian, ketiga aspek yaitu Pengetahuan (kognitif), Sikap (afektif), dan ketrampilan (psikomotorik) dapat diukur sebagai penilaian terhadap keberhasilan belajar peserta didik. Sementara berdasarkan kenyataan penyelenggaraan Ujian Nasional masih bertumpu pada penilaian satu aspek, yaitu pengetahuan dan aspek yang lain masih kurang diperhatikan sebagai penentu kelulusan peserta didik pada satuan pendidikan tertentu.

Disamping Pro kontra tentang pelaksanaan ujian nasional sebagai evaluasi akhir pembelajaran dan penentu kelulusan, pelaksanaan ujian nasional juga terdapat banyak permasalahan. Sebut saja permasalahan tentang implementasi/pelaksanaannya di lapangan, apakah terdapat pelanggaran terkait hal tersebut, dan kemudian bila didapati persolan tersebut, bagaimana bentuk penegakan hukumnya.

Penegakan hukum sebagai sarana untuk mencapai tujuan hukum, maka sudah semestinya seluruh energi dikerahkan agar hukum mampu bekerja untuk mewujudkan nilai-nilai moral dalam hukum. Kegagalan dalam hukum untuk mewujudkan nilai hukum tersebut merupakan ancaman bahaya akan bangkrutnya hukum yang ada. Hukum yang miskin implementasi terhadap nilai-nilai moral akan berjarak serta terisolasi dari masyarakatnya. Keberhasilan penegakan hukum akan menentukan serta menjadi barometer legitimasi hukum ditengah-tengah realitas sosialnya.¹⁰

Dalam praktek, kita melihat ada undang-undang sebagian besar dipatuhi dan ada undang-undang yang tidak dipatuhi. Sistem hukum jelas akan runtuh jika setiap orang tidak mematuhi undang-undang dan undang-undang itu akan kehilangan maknanya. Ketidakefektifan undang-undang cenderung mempengaruhi waktu sikap dan kuantitas ketidakpatuhan serta mempunyai efek nyata terhadap perilaku hukum, termasuk perilaku pelanggar hukum. Kondisi ini akan mempengaruhi penegakan hukum yang menjamin kepastian dan keadilan dalam masyarakat.¹¹

Kecurangan Ujian Nasional menjadi sebuah penyakit yang populer dan sistemik, dan hal ini sangat berbahaya untuk kehidupan bangsa kedepan, sebab disatu sisi membiarkan berbagai pelanggaran menandakan pemerintah gagal mengimplementasikan UU No.20 tahun 2003 dan PP No.19 tahun 2005 secara maksimal. Dan disisi lain, pelanggaran yang terjadi pada pelaksanaan Ujian

¹⁰ Satjipto Rahardjo, *Penegakan Hukum Suatu Tinjauan Sosiologis*, Yogyakarta: Genta Press, 2010, hlm. viii

¹¹ Syafruddin Kalo, *Penegakan Hukum Yang Menjamin Kepastian Hukum Dan Rasa Keadilan Masyarakat*, Makalah disampaikan pada “Penguatan Pengurus Tapak Indonesia Koordinator Daerah Sumatera Utara”, Medan, 2007, hlm 4

Nasional itu juga menunjukan kegagalan dalam mengimplementasikan pendidikan karakter dan etika.

. Berangkat dari persoalan diatas, penulis tertarik untuk mengkaji bagaimana pelanggaran dalam pelaksanaan ujian nasional, dan bagaimana penegakan hukum terhadap pelanggaran dalam pelaksanaan ujian nasional. Sementara sepengetahuan penulis, kajian mengenai pelanggaran ujian nasional dari sudut pandang yuridis normatif belum peneliti temukan.

B. Perumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang diatas, maka permasalahan dalam penelitian ini dirumuskan sebagai berikut:

1. Bagaimana bentuk Pelanggaran dalam pelaksanaan Ujian Nasional?
2. Bagaimana penegakan hukum terhadap pelanggaran pelaksanaan ujian nasional?

C. Tujuan Penelitian

Berdasarkan rumusan masalah diatas, maka tujuan penelitian ini adalah:

1. Untuk mengetahui pelanggaran dalam pelaksanaan ujian nasional.
2. Untuk mengetahui penegakan hukum terhadap pelanggaran pelaksanaan ujian nasional.

D. Manfaat Penelitian

Adapun manfaat dan kegunaan penelitian ini dapat dijelaskan sebagai berikut:

1. Dapat mendiskripsikan bentuk pelanggaran dalam pelaksanaan ujian nasional.
2. Bagi Pemerintah (BSNP), diharapkan penelitian ini bermanfaat untuk memberikan masukan tentang pelaksanaan ujian nasional di sekolah, terutama dalam hal kelanjutan, perluasan (pemodifikasian), atau penghentian program ujian nasional.
3. Bagi Guru di satuan Pendidikan, diharapkan kajian ini bermanfaat memberi masukan dalam pembinaan pengelola dan pelaksanaan ujian nasional.

E. Kerangka Teoritik

Para sarjana memberikan istilah yang beragam dalam menuliskan landasan teori, ada yang menyebut kerangka teoritis dan konseptual.¹² Ada juga yang menyebut landasan teori.¹³ serta berberapa peristilahan lainnya, maka sebelum masuk pada substansi pembahasan penulis merasa sangat perlu menjelaskan terlebih dahulu penggunaan istilah ini, karena sering membingungkan pembaca. Yang dimaksud dengan landasan teori atau kerangka teoritis adalah teori yang terkait dengan variabel yang terdapat dalam

¹² Ade Saptomo, *Pokok-Pokok Metodologi Penelitian Hukum Empiris murni : sebuah Alternatif*, Jakarta: universitas Trisakti ,2009, hlm.52.

¹³ J.Suprpto, *Metode Penelitian Hukum dan Statistik*, Jakarta: Rineka Cipta, 2003, hlm.190

judul penelitian atau tercakup dalam paradigma penelitian sesuai dengan hasil perumusan masalah.¹⁴

Dalam penelitian empiris, teori mempunyai fungsi penting dan menentukan, keberadaan teori menjadi penting mengingat sebenarnya tanpa teori hanya ada seperangkat pengetahuan tentang fakta-fakta saja, yang tentu tidak memberikan pengetahuan baru.

Khudzaifah Dimiyati menyatakan dalam dunia ilmu, teori menempati kedudukan yang sangat penting. Ia memberi sarana kepada kita untuk dapat merangkum serta memahami masalah yang kita bicarakan secara baik. Hal-hal yang semula tampak tersebar dan berdiri sendiri-sendiri, dapat disatukan dan ditunjukkan kaitanya satu sama lain secara bermakna.¹⁵

Untuk mengoptimalkan analisis permasalahan tersebut kajian ini menggunakan Teori tentang sistem hukum dikemukakan oleh Lawrence M. Friedman yang melihat bahwa keberhasilan penegakan hukum selalu mensyaratkan berfungsinya semua komponen sistem hukum.

Teori tentang sistem hukum ini dikemukakan pertama kali oleh Lawrence M. Friedman yang membagi sistem hukum menjadi tiga unsur yakni struktur hukum, substansi hukum dan budaya/kultur hukum. Tiga unsur dari sistem hukum ini dinyatakan Lawrence M. Friedman sebagai *Three Elements of Legal System* (tiga elemen dari sistem hukum).¹⁶

¹⁴ Ibid, hlm.192.

¹⁵ Khudzaifah, Dimiyati, *Dominasi Aliran Hukum: Studi Tentang Mains-Tream Positivism*, dalam Jurnal Ilmu Hukum Universitas Muhammadiyah Surakarta, Vol. 7, No. 1 Maret 2004, hlm. 42.

¹⁶ Ari Juliano Gema, 2009, "Menerobos Kebuntuan Reformasi Hukum Nasional: Solusi untuk Mengawal Dinamika Masyarakat di Era Globalisasi dan Demokratisasi". Di akses

Menurut Lawrence M. Friedman dalam Ahmad Ali yang dimaksud dengan unsur-unsur sistem hukum tersebut adalah:

1. Struktur hukum yaitu: keseluruhan institusi-institusi hukum yang ada beserta aparatnya, tercakup didalamnya antara lain kepolisian dengan para polisinya, Kejaksaan dengan jaksanya, pengadilan dengan hakimnya, dan sebagainya.
2. Substansi hukum yaitu: keseluruhan aturan norma hukum dan asas hukum, baik yang tertulis maupun tidak tertulis, termasuk putusan pengadilan.
3. Kultur hukum yaitu; opini-opini, kepercayaan-kepercayaan (keyakinan-keyakinan), kebiasaan-kebiasaan, cara berpikir, dan cara bertindak, baik dari para penegak hukum maupun dari warga masyarakat, tentang hukum dan berbagai fenomena yang berkaitan dengan hukum.¹⁷

Friedman menggambarkan ketiga unsur tersebut dengan menyatakan bahwa struktur hukum diibaratkan seperti mesin, substansi hukum diibaratkan sebagai apa yang dikerjakan dan apa yang dihasilkan mesin tersebut, sedangkan kultur atau budaya hukum adalah apa saja atau siapa saja yang memutuskan untuk menghidupkan dan mematikan mesin itu serta memutuskan bagaimana mesin tersebut digunakan.¹⁸

pada 13 Desember 2013, dari <http://arijuliano.blogspot.com/2006/08/menerobos-kebuntuan-reformasi-hukum-22.html>

¹⁷ Achmad Ali, *Menguak Teori Hukum (Legal Theory) dan Teori Peradilan (Judicial Prudence) Termasuk Interpretasi Undang-undang (Legisprudence)*, Jakarta: Kencana Prenada Media Group, 2009, hal.204

¹⁸ Ari Juliano Gema, *loc.cit.*

Dalam buku yang sama, Ahmad Ali menambahkan dua unsur yang terdapat dalam sistem hukum yakni:

1. Profesionalisme yang merupakan unsur kemampuan dan keterampilan secara person dari sosok-sosok penegak hukum.
2. Kepemimpinan juga merupakan unsur kemampuan dan keterampilan secara personal dari sosok-sosok penegak hukum utamanya kalangan petinggi hukum.

Teori mengenai sistem hukum ini digunakan dalam menelaah bentuk penegakan hukum terhadap pelanggaran dalam pelaksanaan ujian nasional yakni dengan menelaah substansi hukum yang mengatur pelaksanaan ujian nasional beserta instrumen perundangannya. Struktur hukum yang dapat pula dikaji dari profesionalisme dan kepemimpinan mereka serta budaya hukum masyarakat terhadap pelanggaran tersebut

Lebih lanjut, penulis juga menggunakan pendapat dari Soerjono Soekanto tentang faktor penegakan hukum, untuk memahami dan menganalisis penegakan hukum terhadap pelanggaran dalam ujian nasional terkait faktor yang berhubungan dengan penegakan hukum.

Secara konsepsional, inti dari penegakan hukum menurut Soerjono Soekanto terletak pada kegiatan menyerasikan hubungan nilai-nilai yang terjabarkan di dalam kaidah- kaidah yang mantap dan mengejawantahkan serta sikap tindak sebagai rangkaian penjabaran nilai tahap akhir, untuk

menciptakan, memelihara dan mempertahankan kedamaian pergaulan hidup.¹⁹

Penegakan hukum bukanlah semata-mata berarti pelaksanaan perundang-undangan namun juga sebagai pelaksanaan keputusan-keputusan hakim.²⁰ Soerjono Soekanto dalam bukunya yang berjudul “Faktor-faktor yang Mempengaruhi Penegakan Hukum” mengemukakan ada 5 faktor yang mempengaruhi penegakan hukum yaitu:

1. Faktor hukumnya sendiri, yang di dalam tulisan ini akan dibatasi pada peraturan perundangan.
2. Faktor penegak hukum, yakni pihak-pihak yang membentuk maupun menerapkan hukum.
3. Faktor sarana atau fasilitas yang mendukung penegakan hukum.
4. Faktor masyarakat, yakni lingkungan dimana hukum tersebut berlaku atau diterapkan.
5. Faktor kebudayaan, yakni sebagai hasil karya, cipta, dan rasa yang didasarkan pada karsa manusia di dalam pergaulan hidup.

Kelima faktor tersebut saling berkaitan dengan eratnya, oleh karena merupakan esensi dari penegakan hukum, yang juga merupakan tolok ukur daripada efektivitas penegakan hukum.²¹

Efektivitas perundang-undangan juga tergantung pada beberapa faktor antara lain:

¹⁹ Soerjono Soekanto, “Penegakan Hukum dan Kesadaran Hukum”, Naskah Lengkap pada *paper* pada seminar Hukum Nasional ke IV, Jakarta, tth.

²⁰ Soerjono Soekanto, *Faktor-faktor yang Mempengaruhi Penegakan Hukum*, Jakarta : PT RajaGrafindo Persada, 2004, hal. 7

²¹ *Ibid.*, hal. 8-9

1. Pengetahuan tentang substansi (isi) perundang-undangan.
2. Cara-cara untuk memperoleh pengetahuan tersebut.
3. Institusi yang terkait dengan ruang lingkup perundang-undangan di dalam masyarakatnya.
4. Bagaimana proses lahirnya suatu perundang-undangan, yang tidak boleh dilahirkan secara tergesa-gesa untuk kepentingan instan (sesaat), yang diistilahkan oleh Gunnar Myrdall sebagai *sweep legislation* (undang-undang sapu), yang memiliki kualitas buruk dan tidak sesuai dengan kebutuhan masyarakatnya.²²

Gangguan terhadap penegakan hukum mungkin terjadi, apabila ada ketidakserasian antara “tritunggal” nilai, kaidah dan pola perilaku. Bahkan gangguan tersebut terjadi pula apabila terjadi ketidakserasian antara nilai- nilai yang berpasangan, yang menjelma di dalam kaidah-kaidah yang bersimpang siur, dan pola perilaku tidak terarah yang mengganggu kedamaian pergaulan.²³

Hukum mempunyai posisi strategis dan dominan dalam kehidupan masyarakat berbangsa dan bernegara. Hukum sebagai suatu sistem, dapat berperan dengan baik dan benar ditengah masyarakat jika instrumen pelaksanaannya dilengkapi dengan kewenangan-kewenangan dalam bidang penegakan hukum. Menurut Gustav Radbruch terdapat tiga (3) unsur utama/tujuan dalam penegakan hukum, yaitu keadilan (*Gerechtigkeit*),

²² Achmad Ali, *Op.Cit*, hal. 378-379

²³ Soerjono Soekanto, *Op.Cit*, hal. 7

kepastian hukum (*Rechtssicherheit*) dan kemanfaatan (*Zweckmäßigkeit*).²⁴

Oleh Satjipto Rahardjo, dikatakan bahwa penegakan hukum pada hakikatnya merupakan proses perwujudan ide-ide tersebut (ide keadilan, ide kepastian hukum, dan ide kemanfaatan sosial) yang bersifat abstrak menjadi kenyataan.²⁵

Ketiga unsur tersebut dijelaskan sebagai berikut;

1. Keadilan

Keadilan adalah harapan yang harus dipenuhi dalam penegakan hukum. Hukum itu tidak identik dengan keadilan. Hukum itu bersifat umum, mengikat setiap orang, bersifat menyamaratakan. Sebaliknya keadilan bersifat subyektif, individualistis, dan tidak menyamaratakan.

Apabila penegak hukum menitikberatkan kepada nilai keadilan sedangkan nilai kemanfaatan dan kepastian hukum dikesampingkan, maka hukum itu tidak dapat berjalan dengan baik. Demikian pula sebaliknya jika menitikberatkan kepada nilai kemanfaatan sedangkan kepastian hukum dan keadilan dikesampingkan, maka hukum itu tidak jalan. Idealnya dalam menegakkan hukum itu nilai-nilai dasar keadilan yang merupakan nilai dasar filsafat dan nilai-nilai dasar kemanfaatan merupakan suatu kesatuan berlaku secara sosiologis, serta nilai dasar kepastian hukum yang merupakan kesatuan yang

²⁴ Sudikno Mertokusumo, *Mengenal hukum Suatu Pengantar*, Yogyakarta: Liberty, 1999, hal. 145

²⁵ Satjipto Rahardjo, *Masalah Penegakan Hukum: Suatu Tinjauan Sosiologis*, Yogyakarta: Genta Press, 2010, hal. 15

secara yuridis harus diterapkan secara seimbang dalam penegakan hukum.

2. Kepastian hukum

Kepastian hukum merupakan perlindungan yustisiabel terhadap tindakan sewenang-wenang, yang berarti bahwa seseorang akan dapat memperoleh sesuatu yang diharapkan dalam keadaan tertentu. Adanya suatu hukum harus bisa mewujudkan kepastian hukum yang bertujuan pada terciptanya ketertiban masyarakat. Sehingga masyarakat mendapatkan manfaat dalam proses pelaksanaan atau penegakan hukum.

3. Kemanfaatan

Hukum adalah untuk manusia, maka hukum atau penegakan hukum harus memberi manfaat atau kegunaan bagi masyarakat, jangan sampai timbul keresahan di dalam masyarakat karena pelaksanaan atau penegakan hukum.

Kemanfaatan disini bisa diartikan sebagai kebahagiaan (*happiness*). Hukum yang baik adalah hukum yang memberikan kebahagiaan bagi banyak orang.²⁶

F. Metode Penelitian

Metode pada hakikatnya bermakna memberikan pedoman, tentang bagaimana cara seorang ilmuwan mempelajari, menganalisis, dan memahami

²⁶ Satjipto Rahardjo, *Ilmu Hukum*, Bandung: Citra Aditya Bakti, 2006, hlm. 275

hukum yang dimaksud. Setelah ditentukan pedoman yang akan digunakan, maka satu hal lain yang tidak kalah pentingnya adalah bagaimana cara mendekati data yang diperlukan dalam penelitian yang dimaksud.²⁷

Dalam domain ilmu pengetahuan kaidah pencarian kebenaran adalah melalui penelitian, tujuan penelitian adalah mengungkapkan kebenaran secara sistematis, metodologis, dan konsisten. sehingga dalam hal ini penelitian memerlukan metode, dimana setiap disiplin ilmu mempunyai ciri dan karakternya masing-masing. Begitupun sebuah penelitian hukum mempunyai ciri dan karakternya sendiri yang berbeda dengan penelitian eksak.

Sampai saat ini pakar masih berbeda-beda memberikan pengertian dan batasan bagaimana dan seperti apa penelitian hukum yang sebenarnya. Meskipun demikian, secara umum dalam penelitian hukum, setidaknya ada dua model yakni penelitian normatif atau doktrinal atau juga studi pustaka (*research method*) dan non doktrinal atau sosiologis, atau yuridis empirik, atau juga *socio legal*, atau metode kualitatif.²⁸

Soejono Soekanto membagi dua model penelitian hukum yaitu; *pertama*, penelitian hukum normatif atau penelitian yuridis normatif yang terdiri atas: 1) penelitian atas asas-asas hukum, 2) sistematika hukum, 3) taraf sinkronisasi hukum, 4) sejarah hukum, 5) perbandingan hukum. *Kedua* adalah penelitian hukum empiris atau sosiologis yang terdiri atas: 1) penelitian terhadap identifikasi hukum, dan 2) penelitian terhadap efektifitas hukum.

²⁷ Ade, Saptomo, *Log Cit*, hal.70.

²⁸ Sugiyono, *Metode penelitian pendidikan : pendekatan kuantitatif, kualitatif, dan R&D*, Bandung :Alfabeta cetakan ke 13, 2011, hlm.13.

Sementara Soetandyo Wingjosoebroto, penelitian hukum dibagi menjadi dua yakni; *pertama* penelitian doktrinal yang terdiri atas ;1) penelitian yang berupa usaha inventarisasi hukum positif, 2) penelitian yang berupa usaha penemuan asas-asas dan dasar falsafah (dogma atau doktrinal) hukum positif, 3) penelitian yang berupa usaha penemuan hukum *in concerto* yang layak diterapkan untuk menyelesaikan suatu perkara hukum tertentu. *Kedua* penelitian nondoktrinal, yaitu penelitian berupa studi-studi empiris untuk menemukan teori-teori mengenai proses terjadinya dan mengenai proses bekerjanya hukum di dalam masyarakat, tipologi penelitian yang terakhir ini disebut *socio legal reseach*.²⁹

1. Jenis Penelitian

Jenis penelitian pada tesis ini adalah penelitian hukum normatif (*yuridis normatif*) dan yuridis empirik atau non doktrinal ataupun *sicio legal* (kualitatif). Yuridis Normatif yaitu metode penelitian hukum yang dilakukan dengan kajian peraturan-peraturan, mempelajari dokumen-dokumen, buku, jurnal, meneliti bahan pustaka atau data sekunder belaka. Sedangkan yuridis empirik (*socio legal*), yaitu mengkonsepsikan hukum tidak sekedar norma-norma dan aturan yang dibuat oleh badan yang berwenang atau perintah penguasa, namun hukum juga dipahami sebagai tingkah laku masyarakat.

²⁹ Soetandyo W, *Penelitian Hukum: Sebuah Tipologi*, dalam Majalah Masyarakat Indonesia tahun Ke 1, No, 1974,hlm.4.

2. Pendekatan Penelitian

Pendekatan yang digunakan dalam penelitian ini adalah pendekatan kualitatif berupa normatif dan fenomenologis. Pendekatan normatif atau yang lebih dikenal dengan pendekatan doktrinal melihat hukum adalah norma, baik yang diidentikkan dengan keadilan yang harus diwujudkan (*ius constituentum*), ataupun norma yang telah terwujud sebagai perintah eksplisit dan yang secara positif telah terumus jelas (*ius constitutum*) untuk menjamin kepastiannya dan juga berupa norma-norma yang merupakan produk dari hakim (*judgment*).

Sedangkan pendekatan fenomenologis yang dikenal dengan pendekatan non doktrinal dimana hukum disini bukan dikonsepsikan sebagai *rules* tetapi sebagai *regularities* yang terjadi dalam kehidupan sehari-hari atau dalam alam pengalaman.

3. Lokasi Penelitian

Adapun lokasi penelitian ini dilakukan di sekolah SMA (swasta) di Kec. Godong (Y dan M), Kabupaten Grobogan Purwodadi.

4. Sumber Data

Data dalam penelitian ini adalah data sekunder dan data primer untuk menjawab permasalahan pokok yang dikaji dalam penelitian. Pengumpulan data sekunder dalam penelitian ini dilakukan melalui studi:

- a) Bahan Hukum primer, yaitu bahan hukum yang mengikat, seperti peraturan perundang-undangan, peraturan pemerintah, dll
- b) Bahan hukum sekunder, adalah merupakan dokumen-dokumen resmi, buku, hasil penelitian, dll.
- c) Bahan hukum tersier, merupakan bahan hukum yang dapat menjelaskan baik bahan hukum primer maupun bahan hukum sekunder, yaitu berupa kamus, ensiklopedi dan leksikon.

5. Teknik Pengumpulan Data

Teknik pengumpulan data merupakan langkah yang paling strategis dalam penelitian, karena tujuan utama dari penelitian adalah mengumpulkan data. Adapun teknik pengumpulan data dalam penelitian ini adalah dengan observasi (pengamatan), Interview (wawancara) dan dokumentasi:

a) Metode Observasi (pengamatan)

Teknik pengumpulan data ini digunakan dengan tujuan untuk memperoleh data atau informasi secara langsung melalui pengamatan atau penginderaan terhadap suatu benda, kondisi, situasi, proses, atau perilaku, yang sesuai dengan fokus penelitian.

Dalam pelaksanaanya penulis melakukan-observasi-partisipasi pasif (*passive participation*) yakni pengamatan langsung atau datang ditempat (kegiatan) orang yang diamati- tetapi penulis tidak ikut terlibat secara aktif dalam (kegiatan tersebut). Dan dalam

hal ini penulis menggunakan alat pengumpul data yang disebut dengan panduan observasi.

b) Metode (*interview*) wawancara

Daam penelitian ini penulis melakukan wawancara dengan model tidak terstruktur (*unstructured interview*), dengan pedoman wawancara atau *interview guide*.³⁰

Dalam pelaksanaan interview, terlebih dulu penulis menentukan informan yang akan diwawancara, menentukan tempat dan waktu, mengajukan maksud dan tujuan wawancara agar informan tidak merasa keberatan dan dapat menjawab pertanyaan penulis dengan perasaan bebas dari ketegangan, terbuka, mendalam, dan tanpa khawatir atau takut karena penelitian ini hanya digunakan untuk kepentingan akademis.

Kemudian penulis mengajukan beberapa (daftar) pertanyaan secara lisan kepada *key* informan tersebut yang dianggap memiliki pengetahuan yang memadai, dan untuk memperoleh informasi penting tentang permasalahan penelitian.

Dan dalam penelitian ini, pemilihan informan dilakukan dengan menggunakan teknik *purposive sampling*.³¹ Sehingga *key persons* dalam penelitian ini adalah sebagai berikut:

³⁰ Wawancara tidak terstruktur atau terbuka; yaitu wawancara yang bebas dimana peneliti tidak menggunakan pedoman wawancara yang telah disusun secara sistematis dan lengkap untuk pengumpul datanya. Pedoman wawancara yang digunakan hanya berupa garis-garis besar atau point permasalahan yang akan ditanyakan. Sugiyono, *Ibid*, hal 154

- 1) Pengawas Sekolah, merupakan seorang yang mempunyai tugas dan kewenangan tertentu terkait kepengawasan dalam pelaksanaan ujian nasional di tiap satuan pendidikan.
- 2) Kepala Sekolah, merupakan pihak yang bertanggung jawab secara menyeluruh terkait pelaksanaan ujian nasional di satuan pendidikan.
- 3) Siswa kelas XII, merupakan informan yang sangat penting karena mereka adalah *actor*/pelaku kegiatan ujian nasional di masing-masing sekolah.

c) Metode dokumentasi

Dalam penelitian kualitatif studi dokumen merupakan pelengkap dari penggunaan metode observasi dan wawancara. Sehingga hasil dari observasi atau wawancara akan lebih kredibel/dapat dipercaya bila didukung oleh dokumentasi bisa berupa tulisan, atau gambar.³²

Dalam penelitian ini studi kepustakaan terhadap dokumen-dokumen misalnya tata peraturan perundangan, serta literatur-literatur yang ada kaitannya dengan fokus penelitian, digunakan

³¹ Pemilihan informan dengan teknik ini dilakukan oleh penulis dengan menentukan informan sebab pertimbangan dan tujuan tertentu sehingga hanya pihak-pihak yang terlibat langsung atau mengetahui permasalahan penelitian yang dapat dijadikan sebagai informan penelitian

³² Sanapiyah Faisal, *Format-Format Penelitian Sosial*, Jakarta: Raja Grafindo Persada, cet ke 6, 2003, hal, 53.

sebagai bahan telaah yang lebih luas mengenai permasalahan penelitian.

6. Metode Analisis data

Proses analisis data dalam penelitian kualitatif dilakukan seiring dengan proses pengumpulan data. Sehingga aktivitas analisis data dalam penelitian ini menggunakan model Miles dan Huberman, yakni secara interaktif dan berlangsung terus menerus sampai tuntas, sehingga datanya jenuh. Secara spesifik langkah tersebut adalah (a) *data reduction*, (b) *data display*, dan (c) *conclusion drawing* atau *verification*.³³

a) *Data reduction* (reduksi data)

Penulis mencatat data yang diperoleh dari lapangan secara teliti dan rinci, kemudian penulis melakukan reduksi data, yakni penulis merangkum, mengklasifikasikan, memilih hal-hal yang pokok, memfokuskan pada hal-hal yang penting, dicari tema dan polanya. Sehingga data yang telah di reduksi dapat memberikan gambaran yang jelas, dan mempermudah penulis untuk melakukan pengumpulan data selanjutnya, dan mencarinya bila diperlukan.

b) *Data display* (penyajian data)

Pasca reduksi data, penulis menyajikan data tersebut yakni gambaran atau informasi yang tersusun (teks naratif, uraian singkat dan atau bagan) sehingga memungkinkan penulis untuk melakukan

³³ Sugiyono, *Ibid*, hal 276

penarikan kesimpulan, pengambilan tindakan, bahkan memudahkan penulis untuk memahami apa yang terjadi, dan merencanakan kerja selanjutnya.

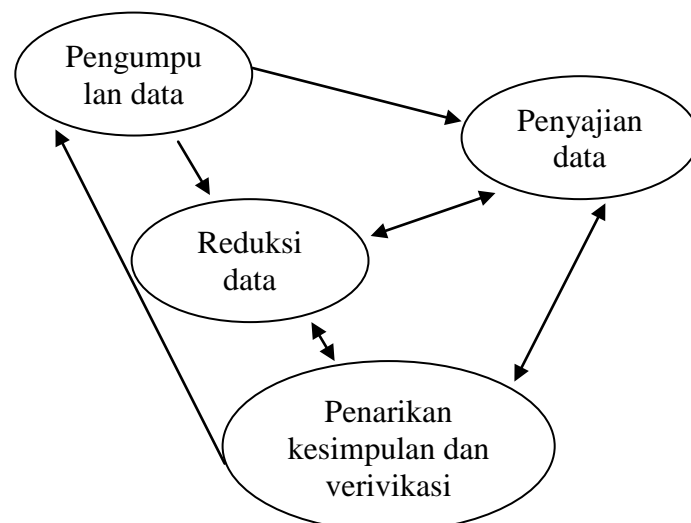
- c) *Conclusion drawing, verivication* (penarikan kesimpulan dan atau verivikasi)

Pada hakikatnya penarikan kesimpulan adalah pemberian makna terhadap data, dan sejak awal pengumpulan data, penulis berusaha memaknai data yang diperoleh dengan cara mencari pola, keteraturan, model, tema, hubungan persamaan dan lainnya.

Kesimpulan yang muncul tetap longgar dan terbuka untuk terus diverifikasi selama penelitian, dan sampai didapatkan kesimpulan dengan data valid (dan konsisten), sehingga mampu menjawab rumusan masalah yang dirumuskan sejak awal.

Dan ketiga langkah diatas (*interactive model*) dapat digambarkan sebagai berikut:

Gambar I.I
Komponen Interactive Model Teknik Analisis Data



G. Sistematika Penulisan

Adapun sistematika penulisan dalam penelitian ini dijelaskan sebagai berikut:

Bab pertama adalah pendahuluan, dan memuat didalamnya uraian tentang latar belakang masalah, rumusan masalah, tujuan dan manfaat penelitian, landasan teori, metode penelitian, dan sistematika penulisan.

Bab kedua adalah tinjauan pustaka meliputi kajian pustaka beserta kerangka teori yang menguraikan tentang hakikat pendidikan, hakikat ujian nasional, berbagai teori tentang penegakan hukum.

Bab ketiga adalah tinjauan lokasi penelitian. Dalam bab ini akan dibahas tentang sejarah singkat SMA (Y) dan (M) tentang sejarah berdirinya sekolah, struktur organisasi sekolah, serta latar sosial budaya guru dan siswa serta beberapa upaya sekolah yang dilakukan dalam menghadapi ujian nasional.

Bab keempat yakni hasil penelitian dan pembahasan tentang bentuk pelanggaran dalam pelaksanaan ujian nasional serta penegakan hukum terhadap pelanggaran dalam pelaksanaan ujian nasional tersebut.

Bab kelima adalah penutup, yang berisi kesimpulan dari hasil penelitian, dan dilanjutkan dengan saran/rekomendasi oleh penulis.